

# Reforma a la Justicia Civil: Primeros Pasos

**Si bien la reforma a la Justicia Civil se trata de un paso fundamental, serán los aspectos de política pública y diseño involucrados los que realmente permiten materializar la misma, esto incluye establecer las proyecciones de carga de trabajo esperadas, profesionalizar la administración de los tribunales y mejoras tecnológicas sustantivas, entre otras.**

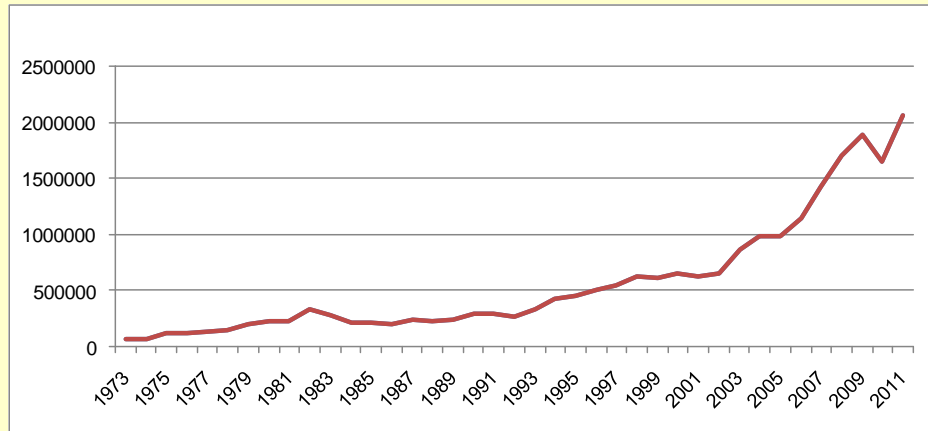
La reforma de la Justicia Civil y Comercial chilena es, a todas luces, un imperativo. Surge como respuesta a la necesidad de contar con una justicia más moderna, eficiente, cercana y transparente; que permita resolver asuntos de gran ocurrencia, cotidianos en la vida de millones de chilenos, por ejemplo, respecto de un contrato de arrendamiento. Es por ello que el reciente envío al Congreso Nacional del proyecto de ley que establece el Código Procesal Civil, es el primer paso y uno de los más trascendentes para esta reforma; aunque no el único. La reforma a la Justicia Civil es en parte procesal, pero también orgánica, esto es, cómo utilizamos los diversos recursos asignados a la Justicia Civil (financieros, infraestructura, horas de jueces, funcionarios y administrativos, tecnología) para lograr una Justicia Civil a la altura del siglo XXI.

## Evidencia empírica

En las últimas décadas se ha producido un aumento sostenido en los ingresos de causas civiles, tendencia que se acrecienta aún más desde el año 2005, y que nos permite inferir la necesidad y urgencia de reformar el sistema de juicios civiles en nuestro país (Gráfico Nº 1). La falta de racionalidad para utilizar el sistema judicial, la falta de tasas o costos efectivos para los usuarios -al tratarse erróneamente la provisión de este bien bajo la lógica de la gratuidad-, y la falta de predictibilidad de las sentencias, entre otros, parecen justificar este aumento<sup>1</sup>, llegándose en 2011 a superar los 2.000.000 de ingresos.

Gráfico N° 1

## TOTAL DE INGRESOS CAUSAS CIVILES: 1973-2011



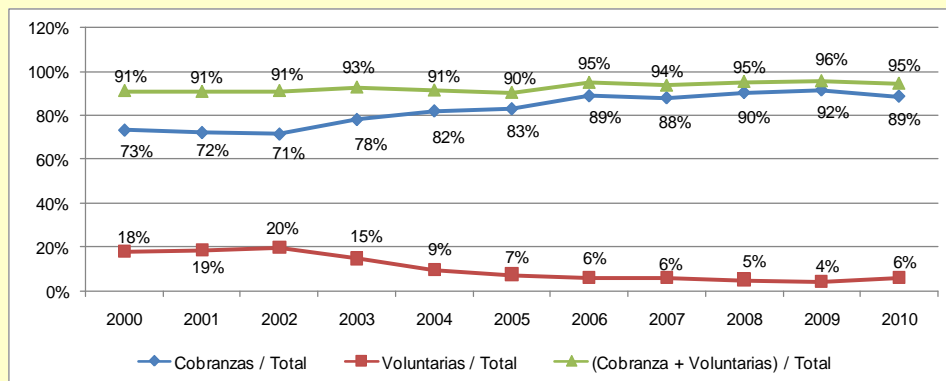
Fuente: Elaboración propia con información obtenida de la Corporación Administrativa del Poder Judicial.

A pesar de que los ingresos han sido crecientes durante casi todos los años, es posible observar que durante los últimos años, y exceptuando el año 2010, las tasas de crecimiento anuales han estado por sobre el 10% y bordeando incluso el 20%, situación insostenible en un mediano-largo plazo. Durante 2010, la situación es excepcional y el ingreso de causas civiles disminuye en un 12,67% respecto a 2009. Esta disminución se debe al efecto post terremoto, que derivó en el cierre temporal de los juzgados en la Región Metropolitana, Región del Maule y Región de La Araucanía<sup>2</sup>.

Respecto a las proyecciones de ingresos de causas civiles para los próximos años, EMG Consultores realizó un Estudio de “Estimación de Ingresos de Causas para el Sistema de Justicia Civil bajo el actual régimen de funcionamiento”, que elaboró para el Ministerio de Justicia, donde proyecta el nivel de ingreso de causas hasta el 2015, a través de distintas metodologías y supuestos. Sobre la base del modelo de total de ingreso de causas en función de variables económicas y de población, se estimó que los ingresos por causas civiles llegarían a un total de 2,6 millones para el 2015, es decir, 1,5 de cada 10 habitantes presentaría una causa civil.

Respecto a la incidencia que tiene los juicios de cobranza (juicio ejecutivo y gestiones preparatorias y medidas prejudiciales) respecto al total de los ingresos, el Gráfico N° 2 muestra que ya desde el año 2004, los juicios de cobranza representan más de un 80% del total de ingresos y que a partir del 2007 esta cifra asciende a casi un 90%. Por otra parte, respecto a los asuntos voluntarios (no contenciosos), vemos que estos muestran una tendencia decreciente desde el año 2002 y que se estabiliza a partir de 2006 en cifras cercanas al 6%.

Gráfico N° 2  
**INCIDENCIA DE LAS COBRANZAS Y ASUNTOS VOLUNTARIOS SOBRE INGRESOS CIVILES TOTALES: 2000-2010**



Fuente: Elaboración propia con datos de Corp. Adm. del Poder Judicial.

En cuanto a los términos, se debe señalar que durante los últimos 5 años, estos tienen una correlación bastante pareja respecto a los ingresos, siendo en promedio un 86% de los últimos, lo que permite inferir que el sistema está bastante colapsado, dada la gran cantidad de causas que se tramitan, y que además de los tiempos de demora, es bajo el porcentaje que logra un término de calidad (sentencia).

En efecto, si se analiza, por ejemplo, los principales términos aplicados durante 2010 para el procedimiento ejecutivo y las gestiones preparatorias y medidas prejudiciales, se observa que un 58,8% del total de términos aplicados corresponden a apercibimiento por demanda no presentada y un 17,3% a demanda sin movimiento, dando mínimos espacios a términos más eficientes como una sentencia definitiva o pago de créditos<sup>3</sup>.

Cuadro N° 1  
**DURACIÓN PROMEDIO EN LOS TRIBUNALES DE JUSTICIA DE SANTIAGO PARA EL AÑO 2009**

Procedimiento	Duración Días (Promedio)
Ejecutivo	1.070 (con oposición) 522 (sin oposición)
Ordinario	821
Sumario	227

Fuente: Ministerio de Justicia, Dirección de Gestión y Modernización de la Justicia.

Por último, respecto a la duración de los procesos, el Cuadro N° 1 muestra el tiempo promedio que toman las causas según el tipo de procedimiento

en Tribunales de Justicia de Santiago para el año 2009. Éste constituye uno de los principales cambios en la reforma, que logrará disminuir de manera importante los pazos de resolución para llegar a aproximadamente 170 días, tiempo menor incluso a los 1,7 años promedio en la OECD.

## Proyecto de Código Procesal Civil

En este contexto, el Gobierno ha presentado un proyecto de ley que establece el Código Procesal Civil, reemplazando nuestro actual Código de Procedimiento Civil que data de 1903 y, por ende, regula procedimientos e institutos procesales tributarios de la realidad política, social y económica del siglo XIX, quedando descontextualizado a la realidad actual. Para esto se pretende dotar al país de un mecanismo procesal que reemplace a los antiguos mecanismos escriturados, rígidos y formales y sustituirlos por uno que reduzca de forma importante la duración de los procesos que tenga mayor contenido oral y más público<sup>4</sup>.

Asimismo, se busca entregar un rol mucho más activo a los jueces, sustituyendo el procedimiento actual que es esencialmente escrito, por uno de audiencias donde predomine la oralidad y los principios de igualdad de oportunidades, buena fe procesal, intermediación y publicidad. Se pretende un sistema que otorgue mayor agilidad y transparencia, que hoy se ve obstaculizado por la cantidad de procedimientos, formalistas y mediatizados, y por un diseño que ha forzado a los tribunales a una constante delegación de las funciones del juez en funcionarios o auxiliares de la administración de justicia (actuarios), quienes ante la necesidad han debido cumplir tales funciones. Se pretende además la incorporación de tecnologías que permitan agilizar los juicios, reduciendo los tiempos de tramitación y sus costos y entregando un acceso a la justicia más equitativo y eficaz.

Otras novedades las encontramos en el fortalecimiento de la primera instancia mediante la ejecución provisional, esto es, el establecimiento como regla general del cumplimiento inmediato de las sentencias, aún cuando existan recursos pendientes, fortaleciendo además, el rol del juez de primera instancia. Los datos muestran que la gran mayoría de las sentencias no son objetos de recursos y que las que lo son, resultan generalmente confirmadas.

Asimismo, se establece el proceso monitorio. Este procedimiento permitirá entregar tutela rápida y efectiva para el cobro de deudas menores a 500 UTM y que no consten de un título ejecutivo. De esta forma, se podrá obtener de forma rápida una sentencia declarativa, que habilita para iniciar luego un procedimiento de ejecución. Es una forma de lograr mayor acceso a la justicia, ya que facilita el cobro de obligaciones de baja

cuantía, que hoy resultan incobrables por sus altos costos y la larga duración de los procesos.

Sin perjuicio de los aspectos propiamente procesales antes descritos, hay dos aspectos orgánicos o estructurales que son el verdadero corazón de la reforma, que son esbozados en el mensaje del proyecto de Código, pero que el mismo establece que serán regulados en leyes especiales (no en el Código).

En primer lugar, y ante la realidad que la actual carga de trabajo de un juez civil consiste básicamente en operar como ente administrativo en juicios de cobranzas -como asimismo de la mala experiencia de tribunales especializados de ejecución como lo han sido en lo laboral y previsional-, se busca crear la figura de los oficiales de ejecución, que estarán a cargo de llevar adelante las actuaciones de apremio, incluido el embargo, descargándole labores administrativas a los tribunales. De esta manera, ya no será necesario iniciar un juicio para exigir el pago de una deuda y será este oficial el encargado de gestionarlos, bajo el control permanente de un juez.

En segundo lugar, se espera potenciar los Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos (MARC), en especial el arbitraje. Como sabemos, hoy en día los arbitrajes son una alternativa de calidad y en un tiempo corto al proceso civil en los tribunales ordinarios, pero que está limitado a aquellas controversias de mayor complejidad en la vida de los negocios y en donde los montos en disputa son elevados. Es por ello que se le denomina “justicia boutique”. La reforma a la Justicia Civil busca masificar los MARC.

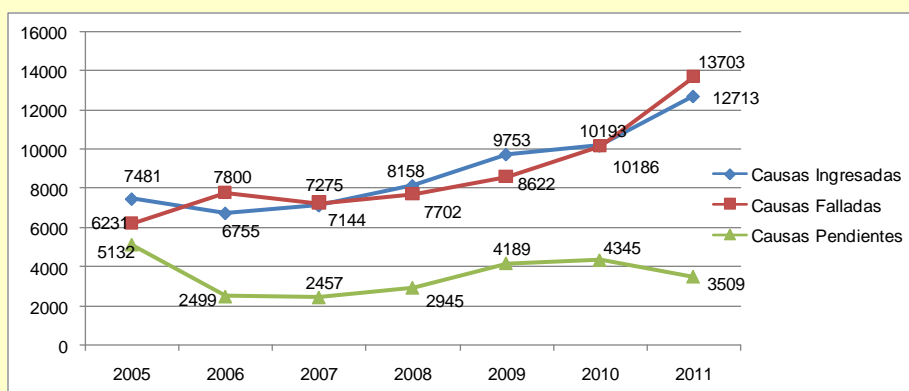
## **Impacto en la Corte Suprema**

Uno de los aspectos más relevantes del proyecto de Código dice relación con “racionalizar” la utilización de la Corte Suprema. En la actualidad se ha transformado en una verdadera instancia, perdiendo toda posibilidad de ser realmente una corte de casación que tiene por objeto uniformar el derecho interno.

En este sentido, cómo se observa en el Gráfico N° 3, la evolución de los ingresos de casos a la Corte Suprema ha sido creciente desde 2006, destacando el crecimiento del año 2008 (19,6%) y el año 2011 (variación de 24,7% respecto al 2010). Respecto al total de fallos anuales de la Corte Suprema, la tendencia también es creciente a partir de 2007, destacando el año 2011 donde el total de fallos experimenta un crecimiento de 34,5% respecto a 2010, superando incluso el total de ingresos del mismo año y disminuyendo por ende el total de causas pendientes en un 19,2%.

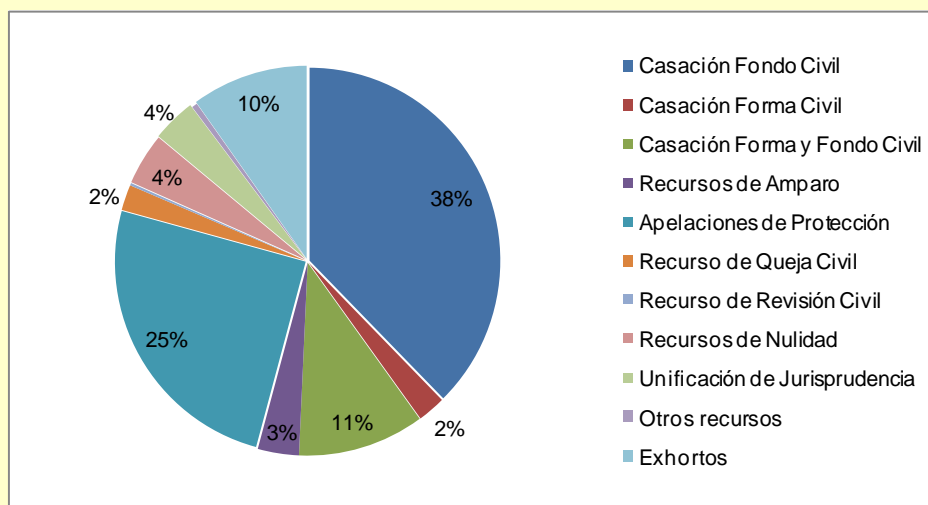
A pesar de la disminución de causas pendientes durante el último año, el aumento neto que se ha producido en el número de causas pendientes, respecto al período 2006-2008, es preocupante. Aumentos en los ingresos de causas debiesen traducirse en aumento de términos en la misma proporción de fallos, puesto que el stock de causas pendientes genera ineficiencias en el sistema. Desde esta perspectiva, se destaca la labor realizada durante el año 2011, donde el total de fallos excedió por 990 causas al total de ingresos.

Gráfico N° 3  
INGRESOS, FALLOS Y PENDIENTES CORTE SUPREMA 2005-2010



Fuente: Elaboración propia con datos de Corp. Adm. del Poder Judicial.

Gráfico N° 4  
COMPOSICIÓN DE LOS PRINCIPALES INGRESOS CORTE SUPREMA



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Memoria Anual de la Corporación Administrativa del Poder Judicial 2010.

Respecto a la composición de los ingresos a la Corte Suprema, el Gráfico N° 4 muestra la distribución de éstos sobre la base de las principales materias para 2010. Como se observa, la casación de fondo civil constituye el principal asunto, siendo un 37% del total de los ingresos, seguido por las apelaciones de protección que son un 26% del total de los ingresos del 2010, lo que se debe al boom en litigación en los casos de afiliados contra sus Isapres por aumentos en los planes en la salud fruto de la controversial jurisprudencia del Tribunal Constitucional en esta materia.

Es por ello que el proyecto de Código propone, correctamente a nuestro juicio -dado que es una propuesta histórica de Libertad y Desarrollo-, restringir al máximo el número de recursos que serán conocidos por la Corte Suprema, por lo que propone eliminar el recurso de casación en la forma (cuyas causales de nulidad se funden en la regulación del nuevo recurso de apelación, que asume la condición de recurso de nulidad), y reemplazar el actual recurso de casación en el fondo, por un recurso extraordinario, mediante, básicamente, un mecanismo de libre selección de casos por parte de las salas, donde la Corte podrá avocarse al conocimiento del asunto, siempre que concurra un interés general que haga necesaria su intervención, y con una tipificación de causales que justifiquen dicho interés general. Será la respectiva Sala quien decidirá si amerita o no la avocación o conocimiento del asunto.

## Conclusiones

La reforma a la Justicia Civil comienza a dar sus primeros pasos con la presentación del proyecto de ley que establece el Código Procesal Civil. Si bien se trata de un paso fundamental, serán los aspectos de política pública y diseño involucrados los que realmente permitan materializar la misma, esto incluye establecer las proyecciones de carga de trabajo esperadas, profesionalizar la administración de los tribunales, mejoras tecnológicas sustantivas (que por ejemplo permitan que buena parte de la litigación se pueda hacer online), entre otras. A ello se debe sumar el diseño de dos partes centrales de la reforma: los oficiales de ejecución y los mecanismos alternativos de resolución de conflictos.

Sin embargo, la propuesta de reforma jurisdiccional a la Corte Suprema es, sin lugar a dudas, uno de los aspectos más audaces de la propuesta del Gobierno. De ser implementada, permitiría que la Corte efectivamente se aboque a su rol de corte de casación; no entrando a pronunciarse en una gran cantidad de casos (13.000 como hoy), sino en tomar únicamente aquellos casos (e.g., 300) donde realmente se juega el establecimiento de precedentes que busquen uniformar el derecho.

## En breve...

### REFORMA A LA JUSTICIA CIVIL:

- Los tribunales civiles hoy están colapsados con juicios de cobranzas que transforman al juez civil en un mero funcionario administrativo que se ve impedido de ejercer jurisdicción, esto es, resolver controversias jurídicas entre partes. Ello además genera congestión; no es extraño que juicios civiles duren en primera instancia 3 ó 4 años.
- Buena parte del colapso de la Justicia Civil es análoga a una “tragedia de los comunes”: el principio de gratuidad y la falta de una competencia real a través de mecanismos alternativos de resolución de conflictos hace que se sobre utilice el sistema judicial como herramienta de negociación y no como resolución de una disputa jurídica.
- El proyecto de ley que establece el Código Procesal Civil es un gran avance, pero debe ser considerado sólo el primer paso. Se requiere estudiar los aspectos de política pública y diseño involucrados: proyecciones de carga de trabajo esperadas, profesionalizar la administración de los tribunales, mejoras tecnológicas sustantivas, entre otras. A ello se debe sumar el diseño de dos partes centrales de la reforma: los oficiales de ejecución y los mecanismos alternativos de resolución de conflictos.
- El proyecto de Código busca limitar el número de recursos que conoce la Corte Suprema mediante un recurso extraordinario, que permite la libre selección de casos por parte de las salas de la Corte.

---

<sup>1</sup> Justicia Civil y Comercial: Una reforma Pendiente, José Francisco García y Francisco J. Leturia. Noviembre 2006, pág.36.

<sup>2</sup> Estudio de Estimación de Ingresos de Causas para el Sistema de Justicia Civil bajo el Actual Régimen de Funcionamiento. Elaborado por EMG Consultores S.A. para el Ministerio de Justicia. Anexo N° 2.

<sup>3</sup> Información sobre la base de la Memoria Anual Corporación Administrativa del Poder Judicial 2010.

<sup>4</sup> Nuevo Código Procesal Civil: Justicia más ágil y cercana a la gente. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Observatorio Semanal N° 79.